

# 북미자유무역협정(NAFTA)이 미국 노동시장에 미친 영향

장효욱 (웰치컨설팅 경제분석가)

미국, 캐나다, 멕시코 3개국이 체결한 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement : NAFTA)이 1994년 1월 1일 발효된 지 12년이 지났다. 본고에서는 수년간의 열띤 공방을 통해 시작된 NAFTA가 지난 10여 년간 미국에 끼친 영향을 노동시장을 중심으로 정리해 보기로 한다.<sup>1)</sup>

## ■ 배경

NAFTA의 실시와 관련해서 상대적으로 많은 주목을 받은 것은 미국과 멕시코 간의 경제통합과 이에 따른 기대 및 우려였다. 미국과 캐나다는 이미 1989년부터 양자간 자유무역협정을 실시하고 있었던 점도 있고 미국과 멕시코의 경제구조가 무척 상이했기 때문이기도 했다. NAFTA에 비판적인 입장을 견지했던 진영에서는 NAFTA가 경제통합을 가속화시키려는 지나친 시도라고 인식하였으며 조심성이 결여된 국제화 실험이라고 비판하기도 했다. 이로 인해 일자리가 파괴될 것이고 가난한 계층을 더욱 가난하게 할 것이며 환경오염은 더욱 심각해질 것이라고 주장했다.

한편 동 협정을 옹호하는 입장에서는 일자리를 파괴하기는커녕 훨씬 더 많은 새롭고 좋은 일자리

1) 본고는Burfisher, Mary E., Sherman Robinson, and Karen Thierfelder, "The Impact of NAFTA on the United States", Journal of Economic Perspectives, Winter 2001, 125-144. 및 Economist, "Free Trade on Trial", December 30<sup>th</sup> 2003를 크게 참조하였음.

를 창출할 것이며, 소득은 증가하며 빈곤계층도 똑같이 혜택을 받을 것이고 성장세가 지속될 것이며 환경 파괴와 관련해서는 새로운 자원의 이용이 가능하게 될 것이라고 주장했다.

동 협약이 시행된 지 10여 년이 지난 지금에서도 서로 상반된 주장이 계속되고 있다. 많은 국제경제학자들은 역내 교역과 직접투자가 크게 확대되었고 이는 NAFTA가 성공을 거둔 결과라고 주장하고 있는 반면, 이에 반대하는 진영에서는 1994년 이후 멕시코의 부진한 성장과 미국 제조업의 고용 축소를 강조하면서 동 협약에 대한 비판적인 견해를 보이고 있다.

정치적인 면에서는 비판론자들의 주장이 힘을 얻고 있다고 볼 수 있다. 동 협정이 시행되는 3개국 모두에서 동 협정은 대중적인 인기가 무척 낮은 상태이다. 이러한 취약한 대중적 지지에는 동 협약의 주장자들에게도 일부의 책임이 있다고 볼 수 있는데, 이들은 NAFTA가 가져올 혜택에 대해서 과도하게 선전을 하였다. 일례로 NAFTA가 일자리를 크게 증가시킬 것이라는 주장은 과장된 것인데 무역정책은 전체 고용을 변화시킬 수 있는 정책이 아니며 단지 일자리 창조와 파괴의 패턴만을 변화시킬 뿐이기 때문이다. 따라서 NAFTA가 교역을 증가시키고 자본의 국경간 이동을 촉진시키는 데 성공하는 한도에서 가맹국의 일자리는 어떤 산업에서는 증가하고 다른 일부 산업에서는 감소하게 되는 것이다. 이러한 일련의 과정은 비록 참가국의 경제를 더욱 효율적으로 만들고 그에 따라 평균 소득을 증가시킬 수 있을지라도 일부 경제 주체들에게는 무척 고통스런 진행 과정이 될 수밖에 없는 것이다. 여기에 또하나 NAFTA에 대한 잘못된 홍보다. 일부 낙관론자들이 주장한 것과는 달리 NAFTA는 경제 전체로는 참가국 3국 모두 이익을 얻을 가능성이 있을지라도 개별 국민 모두가 승리하는(win-win) 정책제안이 아니었다는 사실이다.

## ■ 미국 노동시장에 끼친 영향

처음 NAFTA에 대한 논의가 진행될 때 미국에서 가장 큰 이슈는 1992년도 대선에 출마했던 로스 페로(Ross Perot)가 언급했던 “일자리가 남쪽(멕시코)으로 이동하는 거대한 소리가 들린다(giant sucking sound of work moving south)”라고 지칭했던 것처럼 일자리가 줄어들지 모른다는 데 대한 공포감이었다. 이러한 걱정은 미국과 멕시코의 임금 격차 때문에 미국이 멕시코와의 경쟁에서 살아남기 어려울 것이라는 전방 때문이었다. 또한 멕시코의 저임금이 미국으로 하여금 많은 제품들을 멕시코로부터 수입하게 만들 것이라는 우려도 있었다. 1991년 기준으로 멕시코의 제조업 평균 시간당 노

동비용이 2.17 달러로 시간당 15.45달러인 미국의 약 14% 수준에 머물렀다.<sup>2)</sup> 또한 미국의 막대한 자본이 멕시코로 이동하게 되면서 미국의 고용감소가 더욱 가속화될 것으로 우려하는 목소리가 많았다. 이에 따라 NAFTA가 미국 노동시장에 직접적으로 끼칠 영향에 대한 다양한 예상이 있었는데, 가장 비관적인 예상은 1994년부터 2000년까지 매년 11만 개의 일자리가 줄어들 것이라고 예상하기도 하였다.

하지만 당시의 일반적인 견해는 이러한 주장이 다소 과장된 것이라고 평가하는 분위기였다. 한 예로 미국의 의회예산국(Congressional Budget Office)<sup>3)</sup>은 NAFTA로 인해 새로운 일자리를 구해야 하는 전체 노동자의 수가 협약 발효 후 10년간 통틀어서 약 50만명 수준에 그칠 것이라고 전망한 바 있으며, 노동부(Department of Labor)<sup>4)</sup>의 조사에 따르면 NAFTA 발효에 따른 분야별 고용변화가 당시 고용수준의 2% 수준 이하로 평상시의 고용변화율에도 크게 미치지 못하는 수준으로 전망되었다.

동 협약에 대한 논의가 진행될 당시의 연구결과들은 임금에 대한 영향도 미미할 것으로 예상하였다. 일례로 국제교역위원회(International Trade Commission)<sup>5)</sup>의 조사에서는 경제 전체적으로 실질 임금은 0.1%에서 0.3% 정도 상승할 것으로 예상되었고 마찬가지로 의회예산국<sup>6)</sup>도 NAFTA가 임금 수준에 1% 미만의 작은 영향을 미칠 것으로 내다보았다. 기본적으로 일반적인 의견들은 NAFTA가 미국 노동자들의 평균임금은 상승시킬 것이며 저임금 노동자에 대한 영향은 미미할 것이라고 내다보았다.<sup>7)</sup>

미국 노동시장의 NAFTA 시행 이후의 변화를 보면 NAFTA가 어느 정도의 영향을 끼치기는 했지만 그 영향이 상당히 작았고 1990년대 중후반의 호황세에 가렸다고 볼 수 있다. 먼저 일부에서 우려했던 NAFTA에 따른 직접적인 고용감소는 NAFTA가 미국 노동시장에 끼친 영향의 전체를 설명해 준다고 볼 수는 없다. 고용패턴의 변화는 결국 교역을 촉진시키는 이유의 하나일 뿐이고 줄어드는 일자리가 새로 창출되는 일자리로 상쇄되는 한 고용 전반에 대한 효과는 미미할 뿐인 것

2) Hufbauer, G. and J. Schott (1993)

3) U.S. Congressional Budget Office (1993)

4) U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (1992)

5) International Trade Commission (1992)

6) U.S. Congressional Budget Office (1993)

7) Lustig et al. (1992)

이다. 미국 국제경제연구원의 게리 허프바우어(Gary Hufbauer) 씨와 제프리 쇼트(Jeffrey Schott) 씨가 지적한 바에 따르면 1994년부터 2000년까지 미국 경제는 매년 2백만 개 이상의 신규고용을 창출했다. 비록 제조업의 고용은 감소했으나 NAFTA가 이에 미친 영향은 그나마 미미하고 여타 산업의 고용창출이 제조업의 고용감소를 상쇄하고도 남을 정도로 크게 증가하였다. 또한 1990년대 중반 이후 새로 추가된 일자리의 대부분이 중간 수준 이상의 임금을 지급하는 일자리였다. 이러한 실상을 통해서 볼 때 NAFTA가 직접적으로 미치는 노동시장에 대한 영향은 크게 우려할 문제는 아니었다고 볼 수 있다.

고용에 끼친 NAFTA의 영향을 분석해 볼 증거자료로 북미자유무역협정 무역조정지원제도(NAFTA—Trade Adjustment Assistance Program: NAFTA—TAA)를 살펴볼 필요가 있다. 이 제도는 클린턴 행정부와 의회가 비록 전체적으로는 노동시장에 대한 영향이 미미하더라도 특정 산업이나 특정 지역에 노동감소가 집중되는 것으로 보이는 것을 염려해서 NAFTA 실행관련 법안과 같이 실행한 제도로서 1962년에 제정된 무역확대법(Trade Expansion Act)에서 실행하고 있던 무역조정 혜택을 확대시킨 조치였다. 이 제도는 멕시코와 캐나다로부터의 상품 수입에 따라 일자리를 잃은 노동자들에게 직업훈련을 제공하고 추가적으로 금전적인 지원을 목적을 하고 있었다. 동 제도의 시행 이후 혜택받은 노동자의 수는 1994년 2만 3천명, 1995년 3만 4천명 등이었으며 1999년까지 월평균 3천 7백명 수준에 이르렀다.<sup>8),9)</sup> 물론 이 수치는 NAFTA의 결과로 일자리를 잃은 전체 노동자수보다는 적은 수준이지만 미국 경제 전체 노동시장의 규모에 비추어 볼 때는 크지 않은 규모라고 볼 수 있다.

한 연구에<sup>10)</sup> 따르면 NAFTA가 미국 고용수준에 미친 영향은 비교적 미미하고 1990년부터 1997년 사이에 멕시코로부터의 수입증대가 고용에 미친 영향은 약 30만명 수준으로서 연간 약 3만 7천명이 일자리를 잃은 것으로 분석했다. 이는 같은 기간 미국 경제가 월평균 20만개 이상의 신규 일자리를 창출한 것과 비교할 때는 상당히 낮은 수치라고 할 수 있다.

다른 연구들도 비슷한 결론을 얘기하고 있는데 NAFTA가 전체 고용에 미치는 영향은 심각하지 않

8) U.S. Department of Agriculture (1997)

9) Hinojasa et al. (2000)

10) Hinojasa et al. (2000)

다는 내용이었다. 미국 무역대표부의 1997년 보고서<sup>11)</sup>에서는 NAFTA 지역으로의 수출산업이 차지하고 있는 전체 고용이 1996년에 230만개 수준이라고 추정하였다. 같은 시기의 국제무역위원회<sup>12)</sup> 연구는 120개의 제조업에 대한 분석을 통해서 단지 7개 산업에서만 NAFTA 국가들로부터의 수입으로 인해 고용이 감소하였으며 4개 산업에서는 캐나다와 멕시코로부터의 수입으로 오히려 고용이 증가하였고 나머지 산업들은 전혀 영향을 받지 않은 것으로 나타난다고 보고하고 있다. 또한 농무부<sup>13)</sup>는 농촌지역의 고용에 대한 영향을 분석하였는데 1996년 기준으로 미국 농촌부문은 NAFTA가 발효됨에 따라 그렇지 않을 경우에 비해 단지 0.07% 더 높은 고용수준을 보이는 것으로 보고하고 있다.

다른 연구들은 NAFTA가 멕시코에 대한 투자위험을 감소시킴에 따라 많은 해외직접투자를 유치할 수 있게 된 점을 강조하고 있다. 투자위험의 감소가 순자본 유입을 증가시키게 됨에 따라 장기적으로 멕시코 경제와 소득수준이 성장하게 되면 미국 상품에 대한 수요가 증대하게 되고 결국 미국의 수출업자들이 혜택을 보게 될 것임을 지적하고 있다. 멕시코 경제의 성장은 미국의 멕시코에 대한 수출 증대를 통해 미국 내에서의 고용증대 효과를 보는 동시에 멕시코 노동자들의 미국으로의 이동이 감소하는 효과도 바라볼 수 있다.

한편 미국과 멕시코 간의 임금구조를 중심으로 한 연구<sup>14)</sup>에 의하면 양국의 노동시장은 NAFTA 시행 이전에 이미 상당 수준 통합되어 있는 것으로 밝혀지고 있다. 비록 국경 효과에 의해서 미국과 멕시코의 절대적인 임금수준은 괴리를 보이고 있지만 미국의 임금이 멕시코 임금이 영향을 주고 있으며 미국의 임금구조에 외생적인 충격이 가해졌을 경우 양국의 임금 격차는 균형수준으로 다시 복귀하는 것으로 나타났다. 또한 멕시코 도시 중 국경에 위치한 도시의 임금이 이러한 충격시 더욱 민감하게 반응하며 균형수준에 보다 빨리 복귀하는 것으로 보이는데 이는 노동자들의 이주가 이러한 노동시장 통합의 주요한 원인임을 뒷받침 하는 것으로 보인다.

개별 산업 중에서 미국의 농업분야는 1993년부터 1998년 사이에 NAFTA 국가로의 수출이 연평균 9.5% 증가하여 다른 국가들에 대한 수출 증가율 2.8%를 크게 상회하였다. 수입의 경우 NAFTA 국

11) U.S. Trade Representative (1997)

12) International Trade Commission (1997)

13) U.S. Department of Agriculture (1997)

14) Robertson, Raymond (2000)


가들로부터의 수입은 연평균 13.8% 증가하였고 여타 국가들로부터의 수입은 7.7% 증가하였다. 종합적으로는 앞서 언급한 바와 같이 NAFTA에 따른 농업분야의 고용은 소폭이지만 증가한 것으로 나타났다.

자동차산업의 경우 생산합리화를 거치면서 상당수의 일자리를 줄이기도 했지만 총체적으로 보면 NAFTA의 실행은 미국 자동차산업 전반에 긍정적인 효과를 가져다 준 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 미국 자동차산업의 고용은 1994~96년까지 부품산업에서 16.1%, 조립공장에서 10.1% 증가하는 등 총 14.1% 증가를 기록하였다. 제넬럴 모터스, 포드, 크라이슬러 등 3대 자동차회사는 1993~96년까지 미국내의 신규 공장과 설비투자에 390억 달러를 투자한 반면 멕시코에는 30억 달러를 투자하는 데 그쳤다.

## ■ 시사점

본고에서는 미국과 멕시코의 관계를 중심으로 북미자유무역협정(NAFTA)이 미국 노동시장에 끼친 영향을 살펴보았다. 동 협약이 실행되기 전 비관적인 진영이 예상했던 것과는 달리 미국 노동시장의 피해는 상대적으로 미미했던 것으로 보인다. 물론 제조업을 중심으로 일부 산업은 멕시코로부터의 수입 증가로 인해 고용감소 효과가 생기기도 하였으나 반대로 여타 산업의 고용증가가 이러한 일부 분야의 고용감소를 상쇄하고도 남은 것으로 나타났다. 하지만 여기서 간과해서는 안될 점은 전체적으로는 미미한 규모에 불과하지만 그래도 상당수의 노동자들이 일자리를 잃고 다른 일자리를 찾아나서야 했다는 점이다. 이러한 점에서 교역구조 변화에 따른 산업구조조정의 일환 속에 일자리를 잃게 되는 노동자들을 위해 미 의회와 클린턴 행정부가 마련한 지원조치는 우리가 주목할 필요가 있겠다. 전체적인 국민경제의 이익을 일부이지만 개인적으로 피해를 본 국민들을 위해 사용함으로써 무역자유화의 효과를 극대화시키는 것만이 이러한 동태적인 변화로 인해 발생할 수 있는 새로운 소외계층을 줄이는 방법인 것으로 보인다. **KLI**

15) U.S. Trade Representative (1997)



---

---

## 참고문헌

---

---

- Burfisher, Mary E., Sherman Robinson, and Karen Thierfelder(2001), “The Impact of NAFTA on the United States”, *Journal of Economic Perspectives*, Winter, pp. 125–144.
- Economist(2003), “Free Trade on Trial”, December 30th.
- Hinojasa–Ojeda, Raul, David Runsten(2000), Frenando De Paolis and Nabil Kamel, “The U.S. Employment Impacts of North American Integration After NAFTA : A Partial Equilibrium Approach,” unpublished manuscript, January.
- Hufbauer, G. and J. Schott(1993), *NAFTA : An Assessment*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Lustig, Nora, Barry P. Bosworth and Robert Z. Lawrence, eds(1992). *North American Free Trade : Assessing the Impact*. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Robertson, Raymond(2000), “Wage Shocks and North American Labor–Market Integration,” *American Economic Review*, September, pp. 742–764.
- U.S. Congressional Budget Office (CBO)(1993), *A Budgetary and Economic Analysis of the North American Free Trade Agreement*, Washington, D.C.
- U.S. Department of Agriculture(1997), *NAFTA. WRS–97–2*, Washington, D.C.
- U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs(1992), “U.S. Employment Effects of a North American Free Trade Agreement : A Survey of Issues and Estimated Employment Effects,” *Economic Discussion Paper 40*, July.
- U.S. International Trade Commission(1992), “Economy–Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico,” Washington, D.C.
- U.S. International Trade Commission(1997), “Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries : A Three Year Review,” Washington, D.C.
- U.S. Trade Representative(1997), “Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement,” Washington, D.C.